

тних рекомендацій для подальшого закріплення інституту адміністративної відповідальності цих осіб у нормативно-правових актах.

Список літератури: 1 Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122. 2. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 24 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 15. Ст.84. 3. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст.504. 4. Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину: Закон України від 5 грудня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 7. Ст.58. 5. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 13. Ст.110. 6. Про насіння: Закон України від 15 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 2. Ст.5. 7. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків, 2000. 8. Административная ответственность: Учебник / Агапов А.Б. М., 2000. 9. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 10. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. Х., 2001. 11. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. 12. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник. К., 1995. 13. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999.

Надійшла до редколегії 08.03.03

Г.В. Джагулов, Н.Е. Милорадова

СУЧАСНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ШТРАФУ НА МІСЦІ

Виконання завдання щодо побудови в Україні правової держави вимагає забезпечення дотримання найважливіших її вимог, однією з яких є підтримання належних законності і правопорядку. Їх забезпечення здійснюється за допомогою різноманітних засобів, важливу роль серед яких відіграють заходи юридичної, зокрема, адміністративної відповідальності. Зміст останньої полягає в накладенні на порушників загальнообов'язкових правил відповідних адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального чи особистісного характеру і накладаються уповноваженими на те органами або посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [1, с.6].

В адміністративно-юрисдикційній практиці домінуючою формою адміністративної відповідальності є штраф, оскільки він передбачений як єдиний або альтернативний захід стягнення за більшість адміністративних правопорушень, що містяться в Особливій частині КпАП [2, с.11].

На наш погляд, не треба перетворювати таке адміністративне стягнення як штраф, стягуваний на місці, у кримінальний злочин. Ми хвалимося тим, що водія, який запропонував державтоінспектору 10-20 грн., притягаємо до кримінальної відповідальності за давання хабара у відпо-

відності зі ст.369 КК України, що передбачає покарання у виді штрафу в розмірі від 200 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеження волі на строк від 2 до 5 років. За давання хабара, вчинене по-вторно, закон передбачає позбавлення волі від 3 до 8 років з конфіскацією майна або без такої. Такого ніколи не було, і водії, особливо професіонали, що звикли вирішувати питання безпосередньо на дорозі, прямо скажемо, не в захопленні від того, що тепер ні про які квитанції на місці мова не йде. Учасник руху, дістаючи ці гроші, як би визнає вчинення ним правопорушення і готовий заплатити, у його розумінні, штраф на місці.

Так, за даними Департаменту ДАІ МВС України під час проведення операції «Порядність», працівники задокументували 1,2 тис. фактів давання хабара; по 57 з них порушено кримінальні справи. На нашу думку, така різниця у цифрах свідчить про те, що дуже рідко поведінка водіїв дійсно тягне кримінальну відповідальність.

Тепер вже і працівники ДАІ говорять про те, що держава, регулюючи відносини державтоінспектора із водіями, дещо перегнула палицю. Так, начальник Управління ДАІ УМВС в Харківській області полковник міліції Владислав Єгупенко вважає, що внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення про передачу судам справ, пов'язаних із порушенням Правил дорожнього руху, було прийнято без достатнього вивчення механізму його реалізації на практиці та обліку витрат часу працівників ДАІ. Розміри штрафів (від 3 до 34 гривень) тепер не виправдують і державних витрат на оформлення адміністративних протоколів, розгляд справ у судах і реалізацію рішень державним виконавцем. Людям таким чином двічі зробили погано: створили істотні незручності і склали на плечі держави додаткові бюджетні витрати [3]. Говорячи іншими словами, усі витрати знову лягають на плечі платників податків.

От слова начальника ДАІ Києва полковника міліції А.С. Павловського: «Я вважаю, що краще було повернути ту систему оплати штрафів, що існувала раніше, адже це набагато спрощує взаємовідносини. Зараз суди просто не в змозі опрацьовувати ту кількість протоколів, що ми їм даємо. І саме найобразливіше, що в них не вистачає часу розглядати і найбільш суттєві порушення. А якщо порівнювати суми, що надходять у бюджет, то тут помітно істотне скорочення – більш 50 %» [4, с.16].

Мимоволі пригадуються слова того ж Єгупенка, які були сказані у жовтні 2001 року: «... тут я солідарний із депутатами Верховної Ради, що передали визначення відповідальності за більшість правопорушень на дорогах у «руки» судової влади. Так, це значно додало роботи нашій Фе-міді, турбот і нервотрощки самим автомобілістам, але, впевнений, знизить кількість скарг від водіїв на працівників ДАІ» [5].

Сьогодні ми бачимо, що скарг на працівників ДАІ менше не стало, а судові органи стали ще більш завантажені. Кожне правопорушення, кожний той або інший випадок повинний бути юридично обґрунтований. Суддя, одержуючи від ДАІ матеріали, повинний розглянути справу і прийняти по ній рішення, а в нього немає можливості досконало розібратися в кожній справі, тому вина водія часто вважається недоведеною і як наслі-

док – справа закривається. Про це ми вже писали раніше [6]. Виходить обернений ефект, коли навіть винний водій залишається непокараним, адже він міг і хотів заплатити гроші на місці правопорушення.

Так, за 2001 р. судами припинено понад 16,2 тис. справ про порушення ПДР (правил дорожнього руху) з причин, вказаних у ст.247 КпАП України: наприклад, ч. 1 – відсутній факт або склад правопорушення – 2,1 тис.; ч. 7 – закінчення терміну накладення стягнення – понад 4,5 тис., а також по ст.22 – малозначності та оголошення усного зауваження – понад 6,4 тис.

За 2002 р. до судів направлено понад 5 млн адмінматеріалів, рішення по яких прийнято у 65 відсотках випадків. Отже, безкарними залишилися майже 2 млн. порушників дорожнього законодавства. З розглянутих у судах більш як 350 тис. адмінматеріалів за грубі порушення ПДР позбавлені права керування транспортними засобами лише 40 тис. осіб, що становить тільки 11% від загальної кількості водіїв, які заслуговують на таке покарання.

Автором було проведено соціологічне опитування населення та працівників органів внутрішніх справ з метою визначення їх ставлення до можливості стягування штрафів безпосередньо на місці вчинення проступку. Респондентам було запропоновано висловити свою думку з приводу того, хто може одержати право на стягнення штрафу. Відповіді працівників ОВС розподілилися таким чином: будь-який працівник міліції – 50%, тільки працівник ДАІ – 16%, ніхто не повинен мати на це права – 15%, дільничний – 13%, працівник служби по боротьбі з економічною злочинністю – 5%, працівник патрульно-постової служби – 0,5%.

Більшість опитаних громадян (62%) також вважають, що створення такої можливості може мати місце. Слід зазначити, що 20,7% респондентів вважають, що проводити стягнення на місці може будь-який працівник правоохоронних органів; 15,4% виступають за те, щоб залишити ці повноваження працівникам ДАІ; і менше 10% виступають за надання цієї можливості тільки працівникам ППСМ, дільничним інспекторам і працівникам СБЕЗ.

Думки юристів із приводу застосування штрафу на місці – різноманітні. Одні автори виступають на підтримку цього і вважають, що він може мати набагато більший виховний вплив на порушника, ніж накладення штрафу та подальше його стягнення через певний проміжок часу [7, с.93; 8, с.116], інші проти [9, с.71]. Так, до недоліків такого стягнення можна віднести: відволікання працівників міліції від виконання основних обов'язків; безпосереднє одержання грошових сум від порушників, що створює підґрунтя для різноманітних зловживань і порушень; подібний порядок не забезпечує від неправомірних дій працівників міліції тощо [10, с.60-61].

При накладенні штрафу на місці вчинення порушення посадова особа міліції обмежується врученням правопорушнику квитанції про сплату штрафу. Цей документ одночасно є і процесуальним. Тимчасові витрати правозастосовувача при оформленні штрафу на місці можна скоротити шляхом розробки і законодавчого закріплення єдиної форми квитанції на

штраф. Цей процес займе не більше часу, ніж перевірка документів у водія транспортного засобу.

У зв'язку з цим цілком обгрунтовано ставиться питання про розробку єдиної, законодавчо закріпленої процесуальної форми квитанції про стягнення штрафу на місці, що об'єднав би в собі і реквізити постанови по адміністративній справі і реквізити власне квитанції.

Наша точка зору полягає в тому, що працівник ДАІ може визнати певні діяння правопорушеннями відразу ж на місці. У цьому випадку він повинний видати корінець квитанції з указівкою точної суми штрафу, терміну сплати (5-7 днів), санкції у випадку прострочення, адреси суду, куди можна звернутися зі скаргою, і реквізити органу, куди повинні бути перераховані гроші. Після цього у водія залишається усього два шляхи: сплатити штраф як призначено або оскаржити ці дії працівника ДАІ в суд.

Цей варіант взаємовідносин автоінспекторів і водіїв виключає всілякі суперечки і з'ясування відносин, а суд звільнить від дрібної роботи. Сьогодні нерідко правопорушники не погоджуються з вимогами працівника автоінспекції. Замість того, щоб критично оцінити свої дії, вони сприймають вимоги, висунуті представником влади, як причіпку. Грошові розрахунки на місці, крім того, викликають додаткові сперечання, на що іде багато часу, який повинен бути використано, насамперед, для здійснення нагляду за безпекою руху.

Тільки після такої регламентації спробу дати гроші в руки дійсно можна визнавати хабарем і притягати до кримінальної відповідальності.

На наш погляд, необхідно строго розмежовувати правопорушення за їх санкціями. Однозначно, порушення Правил дорожнього руху, за які передбачено позбавлення права керування транспортними засобами, повинні розглядатися судовими органами, а за незначні порушення працівник ДАІ повинен мати право накладати штраф на місці.

Звертаючись до стягнень, які застосовуються до водіїв, ми перш за все, говоримо про необхідність подальшого застосування такого серйозного за своїми правовими наслідками заходу адміністративного стягнення, як позбавлення спеціального права. Це стягнення полягає у позбавленні права керування транспортними засобами в разі недотримання (невиконання) порядку користування цим спеціальним правом, вчинення грубих порушень правил дорожнього руху, що створюють загрозу життю, здоров'ю людей, а також майну як самого порушника, так і об'єктам державної, колективної чи приватної власності, природі.

Однак, це дуже жорстка санкція, яка спричиняє певні збитки як для окремої особи, так і для різних колективів, в тому числі державних. Зокрема, у випадку, коли водій на довгий час позбавляється права керування автомобілем, він не зможе працювати за своєю спеціальністю, отже, втрачається джерело існування для нього та його сім'ї. У зв'язку з цим під час застосування такого примусового заходу має бути забезпечено максимум гарантій, які значною мірою може дати судовий розгляд справи. Позбавлення громадянина будь-яких прав (чи то природних, чи наданих державою) має здійснюватися виключно судом. За це ми двома руками.

Інша справа – реагування органів виконавчої влади на менш значні проступки, за які Кодексом про адміністративні правопорушення передбачені незначні штрафи. На наш погляд, перелік їх повинен бути максимально конкретизовано в одній спеціальній нормі.

У зв'язку з цим хочеться декілька слів приділити питанням правової психології. Як відомо, правові знання людини є основою формування уявлень, поглядів, ідей правового характеру. Про правомірність тих або інших діянь громадяни, як правило, дізнаються в зв'язку з виданням законів або норм, що визнають певні дії (бездіяльність) забороненими, караними. Тому диспозиція адміністративної норми повинна бути ясною і чіткою.

Проте порушники не завжди достатньо повно і правильно уявляють собі заборони, що містяться в нормах права. В усіх випадках із правопорушником необхідно проводити роз'яснювальну роботу, знайомити з вимогами норм права і завданням органів, що ведуть боротьбу з правопорушеннями, із правами й обов'язками громадян [11, с.10-11].

Аналіз даної ситуації дає підстави виділяти найактуальнішу проблему, що постала нині як перед законодавцем, так і перед вченими та практиками. Це проблема органу, до компетенції якого входить розгляд справ про адміністративні правопорушення.

З одного боку, ст.124 Конституції передбачає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судом. З іншого боку, є незначні адміністративні проступки, передача яких під юрисдикцію суду викликає певні питання.

Свій підхід до вирішення цієї проблеми виробили І.П. Голосніченко та І.Б. Коліушко [12, с.39-42], які класифікували проступки на підсудні та власне адміністративні. Вони пропонують підсудні проступки відносити до юрисдикції кримінального суду, а адміністративні – до юрисдикції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [13, с.51].

Список літератури: 1. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. А.Т.Комзюка. 2-е вид., виправл. і доп. Х., 2001. 2.Вашенко С.В., Поліщук В.Г. Проведення по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень. Запоріжжя, 2000. 3. Штраф или взятка? // Вечерний Харьков. 2002. 15 августа. 4. Уважайте друг друга // Автомир. 2002. № 17. 5. Егупенко В.В. Наши водители сегодня не готовы к либерализации правил дорожного движения // Вечерний Харьков. 2001. 13 октября. 6. Джагунов Г.В. Сучасні проблеми застосування адміністративного стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом // Вісник Національного університету внутрішніх справ. Харків, 2001. № 16. 7. Алехин А.П. Административная ответственность на транспорте. М., 1967. 8. Фоменко И.Г. Вопросы совершенствования законодательства о применении милицией административного штрафа / Советское законодательство и вопросы борьбы с преступностью: Труды высшей следственной школы. Волгоград, 1974. 9. Жулев В., Короткова Т. Штраф на месте. Какова его эффективность? // Соц. Законность. 1970. № 9. 10. МIRONЮК Р. Діяльність органів внутрішніх справ з виконання постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу: порядок та особливості // Право України. 2001. № 11. 11. Саввин М.Я. Административный штраф. М., 1984. 12. Голосніченко І.П., Коліушко І.Б. До проблеми відме-

жування адміністративних проступків від проступків, що підпадають під юрисдикцію суду // Право України. 2001. № 3. 13. Стахурський М. Адміністративно-процесуальне законодавство потребує оновлення // Право України. 2001. № 10.

Надійшла до редколегії 01.04.03

В.А. Сьоміна

ТЕНДЕНЦІЇ ТА ЕТАПИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

У вітчизняній науці адміністративного права тривалий час йшла і продовжує мати місце дискусія щодо запровадження адміністративної юстиції – буде вона здійснюватись спеціальними інституціями (адміністративними судами або органами по розгляду адміністративно-правових спорів при загальних судах) та використовувати адміністративно-процесуальну форму розгляду судових справ, чи загальними судами, де розгляд адміністративних справ повинен базуватися на цивільному процесуальному праві. Як один з варіантів розглядається можливість вирішення таких справ безпосередньо органами адміністрації.

Питанням адміністративної юстиції присвячені праці А.І.Єлістратова, М.Д.Загряцького, Н.Г.Саліщевої, Д.М.Чечота, з 90-х років – роботи Ю.Н. Старілова, В.Стефанюка, В.Д.Бринцева, В.А.Кройтора, А.Б.Зеленцова.

Мета статті полягає у визначенні етапів розвитку адміністративної юстиції в Україні, проведенні аналізу змін у становленні цього інституту та з'ясуванні тенденцій адміністративної юстиції у нашій країні. Зазначена мета статті обумовлює постановку наступних завдань: проаналізувати генезис адміністративної юстиції та визначити основні етапи становлення цього інституту в Україні; здійснити юридичний аналіз змін, які відбувалися на кожному етапі розвитку адміністративної юстиції у нашій країні; визначити та дослідити тенденції адміністративної юстиції в Україні. У роботі досліджуються нові ідеї та тенденції розвитку адміністративної юстиції.

Сьогодні Україна на законодавчому рівні визначила систему контролю за адміністративними актами (діями, бездіяльністю) – він буде здійснюватися адміністративним судом. Однак окремі науковці та практики [1, с.111; 2, с.13; 3, с.20-24] обстоюють точку зору, згідно з якою розгляд адміністративно-правових спорів має здійснюватись з використанням цивільно-процесуальної форми загальними судами (гл.31-А ЦПК України). На їх погляд, такий порядок вирішення справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, є ефективним і тому нема необхідності створювати третій вид правосуддя – адміністративне судочинство. Такий підхід досить спірний, оскільки не має практичного сенсу, так як використання при розгляді адміністративних спорів норм цивільно-процесуального права робить цей процес цивільним, а останній призначений, головним чином, для розгляду спорів цивільно-правового характеру, і в результаті заперечує адміністративний процес [4, с.18].